21
Verhoging boetemaxima ACM

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Wijziging van een aantal wetten op het terrein van het Ministerie van Economische Zaken en het terrein van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, houdende een verhoging van voor de Autoriteit Consument en Markt geldende boetemaxima (34190).**

De **voorzitter**:
De heer Verhoeven staat al klaar voor zijn inbreng.

De algemene beraadslaging wordt geopend.

De heer **Verhoeven** (D66):
Voorzitter. Dit zou een hamerstuk geweest zijn, ware het niet dat D66 heeft besloten heeft om deze wet te willen onthameren, zoals dat zo mooi heet, omdat wij graag een kort debat willen voeren met de minister van Economische Zaken over deze wet. Wij hebben een amendement in voorbereiding, dat ik nog niet heb ingediend. Ik zal in dit debat een vraag aan de minister van Economische Zaken stellen en vervolgens dat amendement in een bepaalde vorm indienen.

De afgelopen jaren hebben wij tal van serieuze kartels gezien. Philips maakte prijsafspraken in verschillende kartels over chips in smartphones, bankpassen en televisieonderdelen. Azijnmakers spraken prijzen af voor industrieel natuurazijn en er werden prijsafspraken gemaakt door producenten van voedingsverpakkingen, glazenwassers, groentetelers, taxivervoerders en meelproducenten. Miljoenen consumenten hebben daardoor voor producten en diensten veel te veel betaald. Dit is schadelijk voor het vertrouwen van consumenten in de betreffende markten en bedrijven. Bovendien vormen dergelijke praktijken een ernstige belemmering voor de concurrentie. Dit is schadelijk voor de interne concurrentiekracht en daarmee voor de concurrentiekracht van Nederland in de rest van de wereld.

Concurrentie is essentieel voor goed functionerende markten en dwingt bedrijven om te innoveren. Binnen de eigen landsgrenzen helpt concurrentie Nederland om te concurreren in de wereld; dat is goed voor de economische groei en de werkgelegenheid. Om dit gedrag van kartelvorming te voorkomen, is een sterke toezichthouder nodig die afschrikwekkende boetes kan afgeven. Zonder deze prikkel is het, zoals de minister zelf ook al zei, dweilen met de kraan open. Volgens onderzoek van SiRM is het maximale geschatte voordeel van een deelname aan een kartel voor 98% van de partijen hoger dan de verwachte boete. Ik concludeer daaruit dat het huidige beleid nauwelijks afschrikwekkend is.

Het is goed dat deze minister de boetemaxima wil verhogen. Hij gaat echter niet ver genoeg, wat D66 betreft. Allereerst heb ik nog enkele vragen over het boetemaximum. Waarom is gekozen voor €900.000? In de schriftelijke beantwoording verwijst de minister naar het onderzoek van SiRM, terwijl het juist de opdracht van de minister heeft gekregen om het verhogen naar €900.000 te onderzoeken. Waarom is voor dat bedrag gekozen?

Ik kom op het relatieve boetemaximum. De minister zet het maximum op 10% van de omzet maal het aantal jaren dat het kartel actief was, met een maximum van vier jaar. Ik lees in de toelichting van de minister geen goede onderbouwing voor het maximeren van deze boete. SiRM zegt dat, om een afschrikwekkende werking te hebben, de verwachte boete hoger moet zijn dan het voordeel van deelname aan een kartel. Bij een boete gemaximeerd op vier jaar betekent dit dat de boete alleen de eerste vier jaar van een kartel afschrikt. Als het kartel langer duurt, is er nauwelijks meer een afschrikkende werking. Je beloont als het ware langdurige prijsafspraken. Wat D66 betreft is het uitgangspunt dat bedrijven een boete betalen over de gehele duur van een kartel. Als een kartel tien jaar duurt, betaal je wat ons betreft dus over de periode van tien jaar een boete. Op die manier wordt de boete pas echt afschrikwekkend. Uiteraard moet de ACM ook in dit geval de redelijkheid van de boete en de draagkracht van de partijen meewegen bij het bepalen van de op te leggen boetes, zoals zij ook nu al doet. Dat is altijd zo. Ik heb een amendement met die strekking in voorbereiding, zoals ik net al zei. Dat ligt gewoon klaar. Ik heb het alleen nog niet ingediend, omdat ik heb begrepen dat het juridisch niet mogelijk zou zijn om het plafond van vier jaar eruit te halen. Daarom hoor ik graag eerst van de minister hoe dat precies zit, alvorens ik dat amendement indien.

In het begin van mijn betoog zei ik al dat consumenten schade lijden door prijsafspraken. In 2014 is daarom de Europese Richtlijn kartelschade aangenomen. De consultatie over de implementatie daarvan loopt tot aanstaande zondag. Wanneer verwacht de minister het wetsvoorstel naar de Kamer te sturen?

Mevrouw **Mei Li Vos** (PvdA):
Voorzitter. Gezien de tijd, algehele slapte en belangrijkere dingen zal ik mijn inbreng drastisch verkorten tot het kernpunt ervan, namelijk mijn amendement. Verder sluit ik me aan bij de vraag van de heer Verhoeven waarom het maximum op vier jaar ligt. Waarom kan de ACM niet naar een periode van tien jaar kijken als een kartel tien jaar heeft geduurd? De ACM weegt bij de boete of een bedrijf failliet gaat, want dat moeten we voorkomen wat de PvdA betreft. Een kartelboete moet niet zo hoog zijn dat een bedrijf failliet gaat, wat vervolgens weer tot werkgelegenheidsverlies leidt.

Laat ik me concentreren op mijn belangrijkste punt: de pensioensector. Daar heb ik een amendement over ingediend. Wellicht denkt men nu: we hebben het toch over de ACM? Het is inderdaad vreemd. Wat doet de ACM met de pensioensector? Dat is toch niet echt een markt? Sterker nog, voor het tweedepijlerpensioen is er helemaal geen markt, want je bent verplicht aangesloten en hebt helemaal geen keuze. Consolidatie van pensioenfondsen zouden we daarom moeten toejuichen. Er zijn zelfs mensen die vinden dat er in de tweede pijler maar één pensioenfonds zou moeten komen.

De PvdA-fractie is de minister erkentelijk dat hij de motie, die ik in december 2013 heb ingediend, heeft uitgevoerd. Daardoor wordt de fusietoets voor pensioenfondsen beperkt. We hebben nu een amendement ingediend om de

drempel waarbij pensioenfondsen zich moeten melden, op te trekken. Destijds hadden we het over wellicht de tien grootste pensioenfondsen. De verandering die de minister heeft aangebracht, gaat over de grootste twintig. Ons amendement leidt er eigenlijk toe dat alleen de pensioenfondsen die in de top vijftien staan, een meldingsplicht hebben. Dat doen we door de ondergrens van 100 miljoen op te hogen tot 200 miljoen voor het kleinste pensioenfonds dat aan de fusie deelneemt. We willen namelijk het noodzakelijke consolidatieproces een impuls geven. Kostenbeheersing en professionalisering vereisen in deze sector dat er juist minder pensioenfondsen komen. Er is ook geen volledig vrije markt. Deelnemers zitten nu eenmaal vast. We erkennen dat er wel mededingingseffecten zijn voor de toeleveranciers van pensioenfondsen. De pensioenfondsen krijgen een grotere inkoopmacht, maar die is in beginsel in het voordeel van de deelnemers. Aangezien het bij pensioenfondsen om hen gaat, ondervinden zij daarvan dus geen negatieve gevolgen. De fusietoets leidt daarentegen tot hogere kosten, namelijk €45.000 per toets, terwijl vaak al bekend is dat het zinloos is om die toets te doen. Bovendien kost dit tijd. Daarbij komt dat AFM en DNB al toezicht houden op pensioenfondsen. Als wij een sterke overheid willen die efficiënt te werk gaat, is de PvdA-fractie van mening dat extra toezicht door de ACM niet nodig is en alleen maar leidt tot extra administratieve lasten.

Voorzitter, ik heb het kort gehouden, speciaal voor u.

De **voorzitter**:
Heel veel dank, mevrouw Vos.

☐

Mevrouw **Agnes Mulder** (CDA):
Voorzitter. In de schriftelijke ronde hebben wij al aangegeven dat wij enkele bedenkingen hebben wij deze wet. Ik zal daar nu even uitgebreider op ingaan.

Het CDA onderschrijft de doelstelling van de regering om de effectiviteit en de slagkracht van het markttoezicht van de Autoriteit Consument & Markt te vergroten. De regering wil dit doen door de afschrikwekkende werking van de wettelijke boetemaxima te verhogen en daarmee ook de efficiëntie en de effectiviteit van het markttoezicht van de ACM te vergroten. Belangrijke punten waarop het CDA heeft gelet bij het toetsen van de wet, zijn de achterliggende gedachten van het wetsvoorstel, te weten het evenredigheidsbeginsel en de mogelijke neveneffecten. Die neveneffecten kunnen bestaan uit het opleggen van hogere boetes aan kleine ondernemers die door onhandigheid of onwetendheid in strijd met de wet handelen. Daarnaast heeft het CDA vragen over de gevolgen van de wet voor de capaciteit van de ACM.

De minister heeft gezegd dat het uitgangspunt van de wet is dat de opgelegde boete evenredig moet zijn. Hogere boetemaxima zullen niet automatisch leiden tot hogere boetes. Dit is opvallend, want in het regeerakkoord van de VVD en de PvdA uit 2012 lijkt de regering nog een heel andere richting op te gaan. Maatregel 84 van het regeerakkoord bepaalt dat de boete-inkomsten tijdens deze kabinetsperiode stapsgewijs worden verhoogd boven op de al bestaande boeteraming. De extra ontvangsten uit boetes marktwerking worden in het regeerakkoord geraamd op 75 miljoen in 2014 oplopend tot 125 miljoen structureel. Dit komt, aldus het regeerakkoord, doordat de boetes marktwerking zullen worden verhoogd, omdat er meer kartelboetes zullen worden opgelegd. In 2014 was het boetebedrag dat de ACM aan bedrijven heeft opgelegd echter slechts 7,5 miljoen. Daaruit blijkt dat een onafhankelijke toezichthouder zich niet laat sturen. De minister schrijft in 2013 al in een brief aan de Kamer dat het beeld in het regeerakkoord niet realistisch is.

In de nota naar aanleiding van het verslag stelt de minister zelfs dat de extra boete-inkomsten bij marktwerking vanaf 2017 structureel maar 10 miljoen zullen bedragen. De vraag blijft waar het grote verschil vandaan komt tussen de nu geschetste 10 miljoen in 2017 en de eerder geschetste 125 miljoen in 2017 uit het regeerakkoord. In het verlengde hiervan vraag ik op welke wijze dit gat wordt opgevangen in de begrotingen van EZ.

Uit de vragen van de PvdA-fractie blijkt dat zij wil weten of de doelstelling uit het regeerakkoord om meer boetes binnen te halen, nog binnen bereik is. Dat heeft ons wel verrast. De uitspraak van de minister dat verhoging van de boete-inkomsten helemaal geen doelstelling is van het wetsvoorstel, is daarom ook wel verrassend te noemen. Waar komt de koerswijziging van de regering vandaan? Heeft de minister misschien wel nooit achter dit punt in het regeerakkoord gestaan? Wat is de werkelijke reden voor deze wetswijziging? Is dat het vergroten van de effectiviteit en de slagkracht van de ACM of het vullen van de schatkist? Graag krijg ik een helder antwoord op deze vragen.

De ACM krijgt met dit wetsvoorstel de mogelijkheid en de ruimte om, indien dit aan de orde is, een hogere boete op te leggen aan overtreders. Opvallend is dat de bestuursvoorzitter van de ACM, de heer Chris Fonteijn, in NRC Handelsblad van 11 april 2015 aangaf dat hij nog niet overtuigd is van het afschrikwekkende effect van hogere boetes. Hij wil liever dat bedrijven hun gedrag vrijwillig verbeteren. Daarom wil hij inzetten op innovatief toezicht. Hij spreekt in dat verband bijvoorbeeld over normoverdragende gesprekken. Dit roept de vraag op in hoeverre er voldoende goede normoverdragende gesprekken zijn tussen het ministerie en de ACM. Heeft de heer Fonteijn volgens de minister een punt? Voor het CDA is het van groot belang dat dit wetsvoorstel er niet toe leidt dat er wel hogere boetes worden opgelegd aan kleinere bedrijven die misschien door onhandigheid of onwetendheid in strijd met de wet handelen, terwijl grote fraudeurs die bewust de wet overtreden, de dans ontspringen.

De minister heeft aangegeven dat met het wetsvoorstel geen wijzigingen worden aangebracht in de gevallen waarin de ACM aan overtreders een boete kan opleggen of de omstandigheden waaronder dat kan gebeuren. In de gevallen waarin een fout dreigt te worden gemaakt uit onhandigheid of onwetendheid, blijft de ACM daarnaast de mogelijkheid houden om te kiezen voor minder vergaande toezichtinstrumenten. Dit stelt het CDA echter nog niet helemaal gerust.

De heer **Verhoeven** (D66):
Mevrouw Mulder is heel bezorgd over onhandigheid en daaruit voortvloeiende hoge boetes voor kleinere bedrijven. Kan zij een voorbeeld noemen van een kartel dat puur op basis van onhandigheid is gevormd?

Mevrouw **Agnes Mulder** (CDA):
Het is terecht dat D66 deze vraag stelt. Als je het hebt over de grote kartels, dan denk ik aan het voorbeeld van de televisieschermen waar Philips bij betrokken was. D66 begon daar net zelf al over. Voor die bedrijven is het op een gegeven moment een rekensom. Als je die rekensom na vier jaar laat ophouden, dan heeft het eigenlijk nog geen afschrikwekkend effect. Ik kan die lijn van redeneren wel volgen.

Het gaat ons echter meer om het volgende punt. Ik kom daar zo ook op terug. Er zijn de afgelopen tijd 32 overtreders geweest en van die 32 zijn er 24 klein te noemen. Het gaat om een bedrag van 7,5 miljoen euro. Bij het opleggen van boetes is de verhouding dan een beetje zoek. Je hebt het dan niet over de megakartelbedragen.

Ik was gisteren nog op gesprek bij ondernemers. Zij gaven aan weleens het idee te hebben dat het UWV heel erg bewust zoekt naar fouten die kleine bedrijven maken. Die worden dan continu in de weg gezeten en dat willen we hier nu juist niet mee bereiken. Daar maakt het CDA zich zorgen over. Als de minister die zorgen vandaag wegneemt, stemmen we misschien voor dit wetsvoorstel. Als dat echter niet heel helder wordt, dan zullen we daar niet voor stemmen.

De heer **Verhoeven** (D66):
Dat snap ik. Ik zoek oprecht naar de zorg van het CDA. Het CDA is normaal gesproken een partij die bij overtredingen pleit voor zwaardere straffen. D66 bevindt zich helemaal op een lijn met het CDA op het punt dat we de kleine bedrijven niet onnodig moeten beboeten of belasten. Bij een overtreding kan een toezichthouder echter altijd zeggen dat het per ongeluk gebeurd is. Dan gaat de heel hoge boete niet op. De grens die je in de wet stelt, heeft dus niet zo veel te maken met de behandeling van een bedrijf dat per ongeluk een kartel vormde. Is er wel echt reden om de wet daarvoor te veranderen, terwijl het oordeel bij de toezichthouder blijft?

Mevrouw **Agnes Mulder** (CDA):
Je ziet dat het tot nu toe minder goed uitpakt voor de wat kleinere bedrijven. Verhoudingsgewijs lijkt het daarom interessanter om juist die extra gelden binnen te halen. Dat is ook het bezwaar van het CDA, namelijk dat kleinere bedrijven worden aangepakt omdat dit gemakkelijker is dan de grote jongens aan te pakken. Dit gebeurt terwijl we het er hier allen over eens zijn dat juist de grote jongens gewoon moeten worden aangepakt, als blijkt dat ze een rekensom maken en de hele samenleving daarmee benadelen. Ik denk dat dat volstrekt helder is.

In datzelfde NRC-artikel van 11 april 2015 hebben mededingingsadvocaten kritiek op de ACM geuit, omdat zij ingewikkelde zaken niet zou aanpakken. Dat dit probleem vaker voorkomt in Nederland, bewijst ook de fraudeaanpak in de sociale zekerheid en op de arbeidsmarkt. De regering heeft de Fraudewet uiteindelijk moeten aanpassen na een rechterlijke uitspraak en scherpe kritiek van de Nationale ombudsman en de Tweede Kamer. Kan de minister aangeven op welke wijze wordt voorkomen dat gebrek aan daadkracht in grote zaken wordt gecompenseerd door het uitdelen van boetes in heel kleine zaken? Zijn er bij de regering of bij andere instanties klachten van kleine bedrijven binnengekomen over dit soort praktijken? Heeft de regering geleerd van de problemen die zijn ontstaan bij de Fraudewet? Het CDA heeft in de beantwoording gelezen dat in de afgelopen vijf jaar aan 32 overtreders een boete ter hoogte van het wettelijk boetemaximum is opgelegd, in zeven verschillende zaken. Van deze 32 overtreders zijn er 24 klein te noemen, met een jaaromzet van rond de 10 miljoen of minder in het jaar voorafgaand aan de boetebeschikking. Wat is dan de verklaring van de minister voor het feit dat hier zo veel kleinere bedrijven tussen zitten?

Het CDA heeft aan de regering veel vragen gesteld over de capaciteit van de ACM. Hier heeft de minister eigenlijk nauwelijks antwoord op gegeven. De ACM geeft aan dat de verhoging van de wettelijke boetemaxima specialistische kennis en een extra capaciteit van ongeveer €200.000 vereist. De minister stelt dat de regering een conservatievere inschatting heeft van de gevolgen van het wetsvoorstel voor het budget van het ACM. Hij verwacht dus dat het lager zal liggen. Kan de minister aangeven wat de oorzaak is van de verschillen in inschatting? Heeft de ACM volgens de regering de benodigde specialistische kennis in huis? Om welke specialistische kennis gaat het dan volgens de minister?

Als het wetsvoorstel alsnog tot een groter capaciteitsbeslag bij de ACM zal leiden, verwacht de regering dat dit binnen haar formatie kan worden opgevangen, zonder dat dit ten koste hoeft te gaan van de bestaande toezichtcapaciteit. Waarop is deze verwachting gebaseerd, vraagt het CDA zich af. Kan de regering aangeven op welke wijze de formatie verandert indien het wetsvoorstel tot een groter capaciteitsbeslag bij de ACM zal leiden? De regering geeft ook aan dat in overleg met de ACM naar een passende oplossing zal worden gezocht indien alsnog knelpunten bij de ACM ontstaan bij de uitvoering van haar wettelijke taken. Kan de regering aangeven aan welke oplossingen wordt gedacht? In hoeverre wordt de Kamer hier nog bij betrokken?

Tot slot heb ik nog drie vragen. Allereerst vraag ik of dit wetsvoorstel alleen gaat over bestuurlijke boetes op het gebied van economische zaken en infrastructuur en milieu. Of gaat het ook over bestuurlijke boetes op andere terreinen, zoals de zorg?

Volgens de minister is het niet een doel van de wet om de pakkans te vergroten. Het gaat om het vergroten van de preventieve afschrikwekkende werking van de boetemaxima. De minister stelt terecht dat de stroomlijningswet, die vorig jaar in werking is getreden, maatregelen bevat om de pakkans op onderdelen te vergroten. Is de pakkans volgens de minister nu optimaal of kan die nog verder worden verbeterd? Zo ja, biedt deze wet daarvoor de mogelijkheden?

Dan mijn laatste vraag. Waarom heeft de regering afgezien van de ACM-brede betalingsregeling? Dit is ons in de beantwoording nog niet duidelijk geworden. Het mag helder zijn dat het CDA de D66-vragen over de vier jaar ondersteunt, want het is heel gek dat, als je de rekensom alsnog kunt maken en het gunstig uitkomt om het in tien jaar te doen, wij dat met deze wet zouden stimuleren.

☐

De heer **De Liefde** (VVD):
Voorzitter. Voor goed functionerende markten is een sterke marktmeester nodig, eentje met tanden. Bedrijven die de regels overtreden, moeten hard worden aangepakt. De aanpak moet afschrikwekkend zijn. Sancties en pakkans moeten dusdanig zijn dat bedrijven het uit hun hoofd laten om de Mededingingswet te overtreden. De VVD is daarom positief over het voorstel van de minister om de boetes die de ACM kan opleggen te verhogen. De voorgestelde maximale boete van €900.000 of 10% van de jaaropbrengst behoort straks tot de hoogste boetes binnen de EU. Aan bedrijven laat de regering zien dat zij geen fraude en geen kartelafspraken accepteert. Zij accepteert ook niet dat de consument onwetend de portemonnee moet trekken voor de winst van een bedrijf.

Bij kartelboetes wordt voortaan ook het aantal jaren betrokken dat een kartel bestaan heeft, tot een maximum van vier. Daarmee kan de boete oplopen tot wel 40% van de jaaromzet. Als het een recidivist is, wordt de boete verdubbeld. Wie niet luisteren wil, moet maar voelen, zo ademt dit voorstel. De VVD is positief over deze voorstellen.

Veel door de ACM opgelegde boetes worden door de betrokken ondernemingen bij de rechter aangevochten. Een deel van deze boetes wordt door de rechter lager bijgesteld. Hoe kijkt de minister hiertegen aan? Hoe is een verhoging van de boetes en de afschrikwekkende werking hiervan te rijmen met een praktijk waarbij die boetes worden aangepast door de rechter?

De VVD vraagt zich af waarom de boetes voor de BES-eilanden, zoals die in deze wet zijn opgenomen, niet verhoogd worden. Waarom is de preventieve afschrikwekkende werking op deze eilanden niet nodig? Juist daar wel, zou je kunnen zeggen. Kan de minister toelichten waarom hij het huidige maximum van 56.000 dollar handhaaft?

De ACM oefent ook toezicht uit op pensioenfondsen. Dat toezicht is gebaseerd op dezelfde normen die voor alle ondernemingen gelden. Op zich begrijpelijk, want ook pensioenfondsen mogen de mededinging niet beperken, ook niet door fusies. De meldingsdrempels die de ACM nu hanteert, zijn echter dusdanig dat bijna alle fusies moeten worden gemeld en beoordeeld, ook fusies tussen hele kleintjes of tussen een groot en een heel klein pensioenfonds. Dat lijkt ons een onnodige administratieve last. De minister is het daarmee eens. Het wetsvoorstel verhoogt daarom terecht de drempels. Dat bespaart kleine fuserende pensioenfondsen en de ACM een hoop tijd en kosten. Kleine pensioenfondsen kunnen kosten besparen door te fuseren en die besparing kunnen zij beter steken in waarvoor zij hier op aarde zijn, namelijk goede pensioenen uitkeren aan hun klanten.

Wij zien ook dat kleine pensioenfondsen moeite hebben om capabele bestuurders te vinden. Fusies kunnen dit probleem deels ondervangen en dragen daarmee bij aan de door de Kamer zo gewenste professionaliseringsslag. Wij zijn het eens met het voorstel dat de minister heeft gedaan, maar het amendement van collega Mei Li Vos legt de drempel voor kleine pensioenfondsen nog iets hoger dan in het wetsvoorstel. Op zich een interessante gedachte van mevrouw Vos. Wat vindt de minister daarvan? Hoe ziet hij de balans tussen het verminderen van administratieve lasten en een professionaliseringsslag bij pensioenfondsen enerzijds en voldoende concurrentie op de pensioenmarkt anderzijds?

☐

Mevrouw **Klever** (PVV):
Voorzitter. De PVV is positief over de strekking van dit wetsvoorstel. Strengere straffen voor bedrijven die met hun overtredingen Nederlandse consumenten duperen, daar is de PVV natuurlijk een voorstander van. Het was volgens ons logischer geweest als dit meteen met de stroomlijningswet ACM was geregeld, maar het is goed dat dit nu alsnog gebeurt. We vragen ons wel af waarom de kartelboetes gemaximeerd worden op vier jaar. De boetes moeten niet alleen afschrikwekkend zijn, ook moet een bedrijf beboet worden voor de gehele periode waarin het bedrijf in overtreding was. Waarom zouden we de ACM hierin willen beperken? Uit onderzoek blijkt immers dat het genoten voordeel, behaald door deelname aan een kartel, vrijwel altijd hoger is dan de gekregen boete. Waarom zoekt de minister nou geen aansluiting bij bestaande termijnen in de wetgeving? Zo geldt voor de Belastingdienst bijvoorbeeld al een navorderingstermijn van vijf jaar als je een foutieve aangifte hebt gedaan. Ook zijn bedrijven verplicht om hun administratie zeven jaar te bewaren. De bewijsvoering voor kartelvoering is daarmee net zo gemakkelijk of moeilijk voor zeven jaar als voor vier jaar. Kan de minister toelichten waarom er voor zo'n relatief korte termijn als vier jaar is gekozen?

Kan de minister ook toelichten wat er met de opgelegde boetes gebeurt als de EU de onderzoeken van de ACM overneemt? Door de ACM opgelegde boetes gaan naar de Nederlandse Staat maar als de EU een kartelzaak overneemt en een boete oplegt, waar gaat die boete dan heen? Kan de minister die systematiek toelichten? Wat de PVV betreft vloeit die boete terug naar de gedupeerden.

Ten slotte vindt de PVV het vooral belangrijk dat de verantwoordelijke bestuurders bestraft worden voor door de ACM geconstateerde overtredingen. De mensen op de werkvloer kunnen er immers weinig aan doen als hun werkgever consumenten oplicht. Kan de minister aangeven in hoeverre bestuurders persoonlijk aansprakelijk zijn voor bijvoorbeeld kartelovertredingen en welke sancties daarvoor gelden? Vindt de minister deze sancties afdoende of is hier ook een aanscherping op zijn plaats?

☐

Mevrouw **Gesthuizen** (SP):
Voorzitter. Ook wij kunnen ons zeker vinden in het voorliggende wetsvoorstel. Ik heb nog wel een paar korte vragen aan de minister. Uiteraard moeten kartels in Nederland zo veel mogelijk worden aangepakt en ook Europees gezien is het heel erg belangrijk dat daar werk van wordt gemaakt. Verwacht de minister nu dat met de verhoging die hij voorstelt het aantal karteldeelnemers dat zichzelf vrijwillig meldt en zichzelf dus aangeeft, toeneemt? Door het uit de pas lopen met Europese regelgeving wordt het immers aantrekkelijker om je als Nederlands bedrijf eerder aan te geven en van de clementieregeling gebruik te maken. Verwacht de minister op dit punt dan ook een positief effect?

Hoeveel pensioenfondsen fuseren er nu eigenlijk op jaarbasis? In het wetsvoorstel wordt gesproken van vier fusies in

de afgelopen vijf jaar die in totaal 0,00004% van de totale jaarlijkse premieontvangsten omvatten. Is er dan eigenlijk wel sprake van een echte markt? De minister schrijft ook dat er een consolidatieslag gewenst is. Waarom is dit nu precies gewenst en wil de sector dit zelf ook? Kennelijk is er überhaupt weinig behoefte aan fusies.

Ik vraag mij af of de minister afdoende heeft onderzocht of dit wetsvoorstel het effect zal gaan hebben wat we ervan hopen, namelijk dat kartels minder zullen voorkomen. Ik vraag mij dat af, ook omdat de Nederlandse Orde van Advocaten er een kritische noot over heeft gekraakt bij de consolidatie. Die stelt namelijk dat er eigenlijk geen bewijs voorhanden is waaruit blijkt dat een verhoging de gehoopte effecten zal hebben, namelijk minder kartels.

In dat licht wil ik ook het volgende punt inbrengen. Het werkbezoek dat we onlangs aan de ACM hebben gebracht, heeft mij doordrongen van het feit dat het vooral belangrijk is dat er voldoende mankracht en middelen beschikbaar zijn. Daar maak ik mij wel een beetje zorgen over. Het is één ding — dat zeggen wij steeds als het om het strafrecht gaat — om de strafmaat te verhogen, maar als je de pakkans niet vergroot, heb je daar uiteindelijk niet zo veel aan. Dan zouden we weleens met een stukje symboliek bezig kunnen zijn en daar pas ik voor.

De **voorzitter**:
Daarmee zijn wij aan het einde van de eerste termijn van de Kamer gekomen. De minister kan in principe direct antwoorden.

☐

Minister **Kamp**:
Voorzitter. Ik zal graag direct reageren op hetgeen de woordvoerders naar voren hebben gebracht. Ik vraag mij af of ik dat ook zal kunnen voor ieder onderdeel van de vragen die mevrouw Mulder heeft gesteld. Het kan zijn dat ik op een enkel punt daarvan schriftelijk terug zal komen, omdat zij vraagt naar een aantal details die ik zo niet paraat heb. Ik zal kijken hoever ik kom.

Het is misschien goed om, naar aanleiding van een opmerking van de heer Verhoeven, aan te geven dat het niet alleen om de kartelwetgeving gaat. Kartelwetgeving is natuurlijk een belangrijk onderdeel waar de ACM mee te maken heeft, maar we spreken hier over boetes die te maken hebben met de Elektriciteitswet, de Gaswet, de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt, de Loodsenwet, de Mededingingswet en de kartelwetgeving, waar de heer Verhoeven over sprak, maar ook de Postwet, de Spoorwegwet, de Telecommunicatiewet, de Warmtewet, de Wet handhaving consumentenbescherming, de Wet personenvervoer, de Wet implementatie EU-richtlijnen voor energie-efficiency en de Wet tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet, oftewel de wet STROOM. Het gaat dus om een heel pakket van maxima die gelden voor de ACM. We bekijken dat hele pakket nu opnieuw.

Uit onderzoek — dat hadden we laten instellen omdat het tijd was om een en ander te onderzoeken naar aanleiding van signalen die we kregen — bleek namelijk dat er een aantal problemen waren op te lossen. Ten eerste waren de kartelwinsten hoger dan de boetes, zoals de woordvoerders hebben aangegeven. Hierdoor ging er geen of te weinig afschrikkende werking van de boetes uit. Ten tweede werden langdurende overtredingen minder zwaar beboet dan kortdurende overtredingen. Dat zou niet moeten. Ten derde kwam er veel recidive voor. Dat betekent dat de verdubbeling van de boete niet effectief was, omdat het maximum vrij laag was. Je mocht met de verdubbeling niet boven het maximum uitkomen. Dan werkt die recidivebepaling dus niet. Ten vierde is het boetemaximum nooit aan de inflatie aangepast. Dit hele pakket van problemen die zich voordeden, hebben wij proberen te pareren met dit wetsvoorstel, dat op een positieve ontvangst mag rekenen, zoals ik heb gemerkt aan de toonzetting van de woordvoerders.

Zoals de woordvoerders hebben gezegd, gaat het uiteindelijk om een goed functionerende markt. Dat is wat we willen. We zijn niet uit op boetes, boetemaxima of mensen of bedrijven pakken, maar we willen graag de markten goed laten functioneren. Markten functioneren echter niet vanzelf goed. Als je daar niets aan doet, is er voor je het weet een monopolie of is er geen aanbod van dingen waarvan je vindt dat er wel aanbod moet zijn. De overheid moet er dus voor zorgen dat de voorwaarden voor gezonde concurrentie gecreëerd en bewaakt worden. Een belangrijke voorwaarde om markten goed te laten functioneren is dat er een preventieve afschrikwekkende werking is, zodat ten eerste mensen en bedrijven die zich niet aan de regels houden, weten dat er een grote kans is dat ze gepakt worden en ten tweede hun duidelijk is dat de sanctie stevig is en dat zij die beter niet kunnen krijgen.

Wat die pakkans betreft hebben wij bij de stroomlijningswet ACM de bevoegdheden voor de ACM versterkt en gestroomlijnd, zoals het woord "stroomlijningswet" al zegt. Ik heb de overtuiging dat door wat de Tweede en Eerste Kamer samen met de regering op dit punt hebben gedaan, gebeurd is wat naar onze overtuiging nodig was om tot een goede pakkans te komen. Wij zullen de komende tijd bekijken of onze verwachtingen worden waargemaakt. Ik zal dat in de gaten houden.

Wij spreken nu over de sanctie-ernst, die wij willen gaan verbeteren. Het systeem wordt vrij overzichtelijk. Bij lichte overtredingen is de boete maximaal €900.000 dan wel 1% van de omzet als dat meer is dan €900.000. De hoogste van beide is het boetemaximum. Bij zware overtredingen anders dan kartelvorming is de hoogte €900.000 dan wel 10% van de omzet. Bij kartelovertredingen gaat het weer om €900.000, maar dan volstaan wij niet met een maximum van 10% van de omzet in een jaar, maar gaan wij naar een maximum van vier keer 10%.

Wij zijn bij mijn weten het enige land in Europa dat dat doet. Alle andere landen beperken zich tot één jaar in de orde van grootte van 10%. Ik vind dat niet genoeg. Ik denk dat het nodig is om meer te doen. Hoeveel meer wij moeten doen, heb ik goed bekeken. Ik ben mij ervan bewust dat ik rekening heb te houden met wat er in de Grondwet staat. In artikel 89, lid 2 staat dat in de wet de straf bepaald moet worden. Het kan niet zo zijn dat die straf een beetje in het midden gelaten wordt in de zin dat het vier, vijf, zes, acht jaar kan zijn. Met zo'n bepaling is het zeer de vraag of je aan dit artikel van de Grondwet voldoet. Daar komt bij dat de Algemene wet bestuursrecht voorschrijft dat boetemaxima proportioneel moeten zijn. Als wij dus iets doen wat als niet proportioneel zou kunnen worden aangemerkt, dan komen wij in strijd met die wet.

Ik kan dus niet in het midden laten hoe hoog de straf is. Ik moet een bepaling maken waarin staat hoe hoog die straf wordt. Daarvoor heb ik gekeken naar het gemiddelde bij kartelvorming. Dat is vier jaar. Daarom ben ik naar vier keer 10% gegaan. Daarmee zitten wij dus vier keer zo hoog als andere landen in Europa. Maar het kabinet denkt dat het goed is om het zo te doen, omdat kartelvorming zo bedreigend is. De straf moet zodanig afschrikwekkend zijn, dat men ervan afziet om het te gaan doen. Vier keer 10% van de omzet ofwel 40% van de omzet van een bedrijf is een enorme straf. Het gaat om een maximum. Of dat in individuele gevallen echt gehaald wordt, zal de ACM helemaal zelf kunnen bekijken. Het zijn maxima. De ACM kan zelf de boete vaststellen, als hij maar niet boven het maximum uitkomt. Wij hebben hiermee een heel fors maximum vastgesteld en bieden de ACM ruime mogelijkheden om te komen met een zodanige bestraffing, dat zij als afschrikwekkend wordt ervaren en dat het gewenste effect ervan uitgaat.

Wij moeten ons ook realiseren dat de ACM rekening heeft te houden met de ernst van de overtreding. Als de ACM naar het maximum van die vier jaar toe wil, moet de ernst van de overtreding dat ook rechtvaardigen. Daarbij moet de ACM ook overwegen wat de effecten zijn voor het voortbestaan, voor de levensvatbaarheid van het bedrijf. Dat aspect is bij de behandeling destijds ook door de Kamer naar voren gebracht. Als een bedrijf een fout maakt, moet er gecorrigeerd worden, maar als het effect daarvan is dat het bedrijf omvalt en dat de werkgelegenheid wegvalt, dan tref je een heleboel mensen die je niet wilt treffen. Daarom moet dat aspect door de ACM gewogen worden.

De bepaling in de Grondwet, de bepaling in de Algemene wet bestuursrecht die proportionele boetemaxima voorschrijft, de evenredigheid die er moet zijn — dat wil zeggen: rekening houden met de ernst van de overtreding en met de levensvatbaarheid van het bedrijf — al die dingen zullen moeten worden ingevuld door de ACM. Ik geef haar daarbij een ruimte die veel groter is dan die in andere Europese landen. Die ruimte reikt tot vier keer 10% van de omzet, oftewel 40% van de jaaromzet van een bedrijf. Ik denk dat daar een zeer afschrikwekkend effect van uitgaat. Naar mijn mening is dit redelijkerwijs het maximum dat wij zouden kunnen doen, gelet op de wettelijke bepalingen die ik zonet heb genoemd.

Door woordvoerders is ook gesproken over het bedrag van €900.000. Hoe ben ik aan dat bedrag gekomen? De €900.000 is als volgt tot stand gekomen. Wij hebben nu €450.000 als boetemaximum, maar wij hebben dat sinds 1998 niet meer aangepast aan de inflatie. In 2002 is de boete overgegaan op een bedrag in euro's, maar qua druk is het gelijk gebleven. Al die tijd is het gelijk gebleven. Als wij de inflatie in die jaren wel hadden verwerkt, zou het een bedrag van €620.000 zijn geweest. Ik vind €620.000 niet hoog genoeg, omdat ik het vergeleken heb met Duitsland, waar in vergelijkbare gevallen een boete van 1 miljoen aan de orde is. Ik heb ook gekeken naar de boetebedragen die gelden in de financiële sector. Kijkend naar de financiële sector en kijkend naar Duitsland, ben ik tot de conclusie gekomen dat een bedrag van €900.000, een verdubbeling van het huidige boetemaximum en materieel nog €280.000 meer dan de inflatiecorrectie zou aangeven, een redelijk bedrag is.

Hiermee handel ik ook in de geest van de heer De Liefde, die gezegd heeft dat het echt effectief zal moeten zijn. Wij zijn voor marktwerking, zei de heer De Liefde, maar degenen die de marktwerking frustreren, moeten flink worden aangepakt. Door dat bedrag van €900.000 te kiezen en ook naar vier keer het percentage van 10 te gaan voor kartelovertredingen, heb ik naar mijn overtuiging in die geest gehandeld.

Ik was aan het vertellen hoe het was met de kartelovertredingen, €900.000 plus vier keer 10% van de jaaromzet. De verdubbeling bij recidive blijft bestaan, maar omdat wij nu de boetemaxima fors hebben verhoogd, betekent dit dat in veel gevallen de recidive en de verdubbeling daadwerkelijk gevoeld gaan worden. Ik denk dat wij daarmee ook op dit punt bereiken wat wij zouden willen bereiken.

Mevrouw **Gesthuizen** (SP):
Voor de goede orde stel ik de volgende vraag. Waar zit het verschil van inzicht tussen de minister en de Nederlandse Orde van Advocaten, waar de Nederlandse Orde van Advocaten zegt: recidive komt eigenlijk niet of nauwelijks voor?

Minister **Kamp**:
Ik ben blij als recidive niet of nauwelijks voorkomt. Maar mocht recidive toch voorkomen, vind ik dat daar adequaat tegen moet worden opgetreden. Dat moet altijd bij recidive, vind ik, zeker in dit soort gevallen. Als je een bedrijf hebt beboet, en als dat bedrijf het een paar jaar later nog een keer doet, lijkt het me dat je met een bedrijf te maken hebt dat een ernstige bejegening vereist. Die verdubbeling maakt het mogelijk dat de ACM daartoe besluit. Mocht uiteindelijk het effect van alles wat wij hier doen zijn dat er helemaal geen recidive is en dat er helemaal geen overtredingen meer zijn, dan zijn wij met zijn allen blij. Ons doel is immers niet om geld binnen te behalen via de boetes, maar om de markt goed te laten functioneren.

Mevrouw **Gesthuizen** (SP):
Uiteraard: recidive voorkomen is ook slachtoffers voorkomen. Ik steun dus volledig wat de minister hier zegt. Het zou nog mooier zijn als het dusdanig preventief is dat er niet eens gerecidiveerd wordt, omdat er ook geen eerste overtreding was. Ik hoorde de minister zonet in zijn beantwoording echter duidelijk zeggen dat dit wetsvoorstel ook geënt is op de gedachte dat er veel recidive voorkomt. Ik zou daarover toch graag iets meer willen weten.

Minister **Kamp**:
Ik kan mij niet herinneren dat ik gezegd heb dat er veel recidive voorkomt. Ik beschik niet over informatie over het voorkomen van recidive. Wel vind ik dat er, als er sprake is van recidive, een extra straf vereist is. Als er weinig recidive zou zijn, is dat voor mij geen reden om in de gevallen dat recidive zich wel voordoet geen hogere straf te geven. Hoe hoog die straf moet zijn, bepaalt de ACM, maar het maximum dat de ACM wat mij betreft zou mogen aanhouden, is twee keer het maximum dat anders zou gelden.

Mevrouw Mulder legt de vinger op de zere plek — voor mij de zere plek — door te zeggen dat in het regeerakkoord een enorme stijging van boetes is geraamd, terwijl daar nu maar 10 miljoen van overblijft. Er is een bepaling in het regeerakkoord terechtgekomen die niet uitvoerbaar is, zoals mij en ook anderen inmiddels duidelijk is geworden. Ik heb al

eerder aan de Kamer gemeld dat ik het niet mogelijk acht om uitvoering te geven aan de afspraak in het regeerakkoord om meer geld via boetes binnen te halen. Inmiddels heb ik een alternatieve dekking gevonden voor het wegvallen van deze beoogde verhoging van inkomsten. Wat mij betreft, is daarmee de niet uitvoerbaar gebleken bepaling uit het regeerakkoord van de baan. Los van die bepaling in het regeerakkoord heb ik bekeken wat er moet gebeuren om de markten goed te laten functioneren, niet vanuit de gedachte om zo veel mogelijk geld binnen te halen, maar om te bewerkstelligen dat de bedrijven en de mensen zich aan de regels houden, zodat de markten goed functioneren, waarbij degenen die zich niet aan de regels houden adequaat bestraft worden. Daaruit is een systematiek voortgevloeid, in combinatie met een verhoging van de boetemaxima. De uitkomst daarvan is dat er naar schatting 10 miljoen extra binnenkomt. Dat bedrag heb ik geraamd; dat bedrag is niet een door mij nagestreefd doel.

Mevrouw **Agnes Mulder** (CDA):
Dan blijft er wel een doel staan om een x-bedrag binnen te halen. Hoe wil de minister voorkomen dat het misschien niet goed lukt om de grote partijen aan te pakken en dat dan maar als alternatief het wat kleinere bedrijfsleven wordt aangepakt? Hoe kijkt de minister daarnaar? Dit is een zorg van het CDA. Wij zien het op allerlei andere vlakken terugkomen en dat is tegengesteld aan alles wat het CDA wil.

Minister **Kamp**:
Ik kan mevrouw Mulder geruststellen: dit is geen doelstelling. Het is een raming. Wij hebben een systematiek opgezet op grond waarvan bedrijven die de marktwerking verstoren — ongeacht of het grote of kleine bedrijven zijn — op een rechtvaardige manier door een onafhankelijke toezichthouder worden aangepakt. Natuurlijk is het niet zo dat de grote jongens kunnen weglopen en de kleine jongens gepakt worden. Daarom hebben wij een goede, onafhankelijke toezichthouder. Die moet dat voor elkaar krijgen. De toezichthouder heeft van mij niet de opdracht gekregen om de geraamde boetebedragen te halen. De toezichthouder heeft van mij de opdracht gekregen om ervoor te zorgen dat de systematiek die wij in de wet hebben vastgelegd en de boetemaxima die wij nu bespreken, correct worden toegepast. Wij zien vervolgens welk bedrag daaruit voortvloeit. Naar mijn inschatting gaat het om het zojuist door mij genoemde bedrag van 10 miljoen extra per jaar. Het is echter een raming en geen streefbedrag.

De **voorzitter**:
Mevrouw Mulder, tot slot.

Mevrouw **Agnes Mulder** (CDA):
Hoe verklaart de minister, terugkijkend naar het aantal zaken, dat het in 24 van de 32 gevallen gaat om kleinere bedrijven? Hoe verklaart de minister dat?

Minister **Kamp**:
Dat verklaar ik uit het feit dat er heel veel meer kleine bedrijven dan grote bedrijven zijn. Getalsmatig zien wij dat bijvoorbeeld ook in het aantal bedrijven dat gebruikmaakt van de Wbso, een subsidieregeling voor het bedrijfsleven op het vlak van innovatie. In 97% van de gevallen gaat het om kleinere bedrijven. Er gaat echter slechts 66% van het geld naar die bedrijven toe, want er zijn weliswaar minder grotere bedrijven, maar het gaat wel om grote bedrijven waar heel veel gebeurt. Zo zit het ook in dit geval. Wij hebben een beperkt aantal grote bedrijven en veel kleine bedrijven. De aantallen grote en kleinere bedrijven zien wij naar evenredigheid weerspiegeld in de opgelegde boetes. Het kan echter absoluut niet zo zijn dat wij meer aandacht voor de kleinere bedrijven hebben. Ik vind dat wij voor klein en groot aandacht moeten hebben. Ik zou eventueel extra aandacht willen geven aan de grote bedrijven, omdat de maatschappelijke effecten daarvan het grootst zijn. Dat is echter geen vrijbrief voor kleine bedrijven om te rommelen. Wie de wet overtreedt, moet gestraft worden.

De **voorzitter**:
Gaat u verder.

Minister **Kamp**:
Ik ben bezig om een paar hoofdpunten van de woordvoerders eruit te halen. Ik heb het punt van de heer Verhoeven, mevrouw Vos en anderen over de vier keer 10% behandeld. Het volgende punt betreft de pensioenfondsen.

Mevrouw Vos zei terecht dat naar aanleiding van haar initiatief een verandering is doorgevoerd. Dat klopt. Als twee pensioenfondsen gingen fuseren die allebei meer dan 30 miljoen aan premie-inkomsten hadden en wereldwijd gezamenlijk meer dan 150 miljoen aan premie-inkomsten hadden, dan moesten zij van die fusie melding doen bij de ACM. De ACM bekijkt dan of er problemen zijn rond die fusie en komt met een opvatting. Mevrouw Vos zei destijds dat er een consolidatie gaande is bij de pensioenfondsen, dat dat gewenst is, dat het helemaal niet nodig is om al die kleine pensioenfondsen die moeten fuseren daarvan melding te laten doen en dat je de grens van wanneer er melding moet worden gedaan best kunt verhogen. Ik vond dat mevrouw Vos daarin gelijk had. Er is een consolidatieproces gaande en dat is ook gewenst, maar wij moeten wel vaststellen dat de mededinging niet helemaal weg is uit die markt. Het is een markt, maar niet zoals de rest van de markt. Daarom komen wij uiteindelijk met een voorstel waarmee de drempel drie keer zo hoog wordt gelegd als in andere, echte markten. Feit is dat er zekere zin wel een markt is en dat er nu een wetsvoorstel voor een algemeen pensioenfonds in procedure is gebracht, waardoor er extra marktwerking ontstaat.

Als het om grote fondsen gaat die echt effect kunnen hebben, denk ik dat het verstandig is een melding te laten plaatsvinden, zodat de ACM daarnaar kan kijken. Wij stellen nu dan ook voor, in de geest van wat mevrouw Vos destijds naar voren heeft gebracht, om die twee keer 30 miljoen te verhogen tot twee keer 100 miljoen aan premieontvangsten en het totaal van wereldwijde premieontvangsten van beide pensioenfondsen te verhogen tot een bedrag van 500 miljoen. Zoals mevrouw Vos heeft gezegd, betekent dit dat alleen de twintig grootste pensioenfondsen hiermee te maken krijgen. Ik denk dat dit verstandig is. Het voorstel van mevrouw Vos om de drempel nog hoger te leggen, zou betekenen dat de balans wegvalt. Ik geef een voorbeeld. Stel dat het Pensioenfonds Vervoer, met uit mijn hoofd 15 miljard aan belegd vermogen, fuseert met het pensioen-

fonds van KLM, met 6 miljard aan belegd vermogen. Het pensioenfonds van KLM zit iets onder de drempel die mevrouw Vos nu voorstelt van 200 miljoen aan premieontvangsten. Zo'n ingrijpende fusie hoeft dan niet eens gemeld te worden en de ACM hoeft er helemaal niet naar te kijken. Dat lijkt mij niet verstandig. Wij zijn nu bezig in de geest van de aanzet die mevrouw Vos heeft gegeven en wij slaan daarin niet door. Mevrouw Vos stelt voor om de drempel van de premieontvangsten twee keer zo hoog te leggen als ik voorstel. Daarmee komt die drempel bijna zeven keer zo hoog te liggen als in de oorspronkelijke situatie. Daarmee slaat zij onnodig door. Ik geef haar dan ook in overweging om haar amendement buiten behandeling te laten.

Mevrouw **Mei Li Vos** (PvdA):
Ik heb twee vragen. Wat is nu de markt bij tweedepijlerpensioenfondsen? Als consument — lees: deelnemer — kun je niet kiezen. Volgens mij is dat de essentie van een markt.

Wat is de toegevoegde waarde van de ACM, als DNB en de AFM ook al toezicht houden op het functioneren van de pensioenfondsen en dergelijke?

Minister **Kamp**:
De toegevoegde waarde van de ACM is dat zij kan bekijken of er sprake is van markteffecten. Er is in beperkte mate sprake van een markt. Bedrijven vallen niet allemaal automatisch onder één pensioenfonds. Er zijn keuzemogelijkheden. In beperkte mate is er sprake van marktwerking. Voor zover er marktwerking is, wordt die nog versterkt door de invoering van het algemeen pensioenfonds, waardoor er meer keuzemogelijkheden komen. We kunnen het aspect van marktwerking niet negeren. De ACM weet dat er beperkte marktwerking is, maar een zekere marktwerking is gewenst. Er moeten geen dingen gebeuren die ongewenst zijn. Dat zou de ACM kunnen bekijken. Mevrouw Vos en ik hebben geen principieel verschil van mening. Mevrouw Vos doet een voorstel waarin ze de vijftien grootste pensioenfondsen buiten schot wil laten wat betreft die melding, terwijl ik voorstel om de grootste twintig buiten schot te houden. Het gaat dus alleen maar om die vijftien of die twintig. Naar mijn mening is ons voorstel het meest evenwichtig en om die reden verdedig ik dat ook.

De **voorzitter**:
Tot slot, mevrouw Vos.

Mevrouw **Mei Li Vos** (PvdA):
Dus als ik het goed begrijp, gaat de marktwerking binnen de tweede pijler pensioenfondsen eigenlijk om de keuzevrijheid van werkgevers en niet van de werknemers. De minister heeft het over dat kleine stukje markt. De toegevoegde waarde van de ACM is dat zij dingen kunnen bekijken die de AFM en DNB dus niet kunnen bekijken. Is dat wat de minister zegt?

Minister **Kamp**:
De rol van de ACM met betrekking tot pensioenfondsen staat niet ter discussie. De ACM heeft een wettelijke taak en ook mevrouw Vos ontkent die rol niet. Ik heb al gezegd dat het enige verschil tussen haar en mij vijftien of twintig is. Dat staat vast. Ik kan nu niet zo even een analyse geven van alle aspecten van de marktwerking, maar er is een zekere marktwerking voor pensioenfondsen. Die is minder en om die reden leggen we de drempel drie keer zo hoog. Die zekere marktwerking is echter geneigd om in de toekomst als gevolg van het algemeen pensioenfonds nog groter te worden. Dan is het zinnig om de rol van de ACM in stand te houden. Mevrouw Vos doet dat ook, maar zij komt tot een andere afweging. Ik verdedig mijn afweging. Ik heb het voorbeeld van een fusie tussen een pensioenfonds met 15 miljard met een pensioenfonds met 6 miljard genoemd. Als de ACM niet in de gelegenheid wordt gesteld om daar een opvatting over te hebben, lijkt mij dat niet verstandig.

De **voorzitter**:
Ik wil toch weten hoe lang u nodig denkt te hebben, qua tijd.

Minister **Kamp**:
Vindt u me nu al langdradig?

De **voorzitter**:
Nee hoor, maar ik zit ook met andere debatten.

Minister **Kamp**:
Ik zal er zo snel mogelijk doorheen gaan, voorzitter.

De heer Verhoeven heeft gevraagd wanneer de implementatie van de kartelschaderichtlijn komt. Het wetsvoorstel zal na advies van de Raad van State zo spoedig mogelijk door de minister van Veiligheid en Justitie aan de Kamer worden aangeboden. We zitten nu in de fase van de internetconsultatie. De procedure is dus op gang gebracht en ik denk dat de aanbieding door de minister van Justitie aan de Tweede Kamer in de eerste helft van 2016 kan plaatsvinden.

De heer Verhoeven ging met name in op de punten die ik als eerste heb behandeld en ik hoop dan ook dat dit naar tevredenheid van de heer Verhoeven is gedaan.

Mevrouw Vos heeft enkele punten van de heer Verhoeven ondersteund en is in het bijzonder ingegaan op de pensioensector. Ik hoop dat dit ook afdoende is beantwoord.

De opmerkingen van mevrouw Mulder over de taakstelling heb ik beantwoord. Ook ben ik ingegaan op haar opmerkingen over de vier jaar. Zij vroeg wat de reden was voor de wetswijziging, of die erom ging om geld binnen te halen of om de slagkracht van de ACM te vergroten. Ik weet niet of daarmee helemaal recht wordt gedaan aan de opvattingen van de heer Fonteijn van de ACM, die meer heil ziet in normondersteunende gesprekken. Ik vind die opvattingen evenwichtig en de heer Fonteijn functioneert naar genoegen bij de ACM. Waar hij spreekt over normondersteunende gesprekken, is er niets wat hem daarin tegenhoudt. Daarnaast zijn boetes belangrijk en ben ik van mening dat boetes ook gemaximeerd moeten worden. Ik denk dat het maximum te laag was. Dat hebben wij verhoogd en het is goed dat wij dat zo doen. Ik zou dus zeggen: én ga door met die normondersteunende gesprekken, én treed adequaat op

als er echt een boete moet worden uitgekeerd. Doe dat dan en laat die boete ook zodanig zijn dat er een voldoende afschrikwekkende werking van uitgaat.

Op de vragen van mevrouw Mulder over kleine bedrijven ben ik ingegaan.

Ik kom op de capaciteit van de ACM. Ik denk dat voor ieder onderdeel van de overheid dat je bij de kop pakt, hetzelfde geldt. Als je gaat praten over het belangrijke werk dat men doet en je vraagt naar de capaciteit, zullen alle overheidsonderdelen vertellen dat ze te weinig capaciteit hebben. Vervolgens gaan echter de politieke partijen hun verkiezingsprogramma's weer opstellen en wordt er weer enorm gekort op de overheid. Dan moeten we een kleinere overheid hebben, dan moet er minder geld naartoe en dan moet er efficiënter worden gewerkt. Die dingen strijden natuurlijk met elkaar. Je kunt niet aan alle wensen tegemoetkomen en ook de overheid kleiner maken. Wij proberen bij de ACM, als een van de onderdelen van de rijksoverheid, dus te zorgen voor een behoorlijke bezetting waarmee op een redelijke wijze het werk gedaan kan worden dat gedaan moet worden. Als de boetemaxima verhoogd worden, zijn daar enige werkzaamheden aan verbonden, maar elders gebeuren weer dingen waardoor er wat capaciteit vrijkomt. Ik weet niet precies hoeveel mensen er bij de ACM werken, maar het zijn er volgens mij een dikke 500. Als dit soort dingen gebeuren, moet je daarin schuiven. We hebben de ACM onlangs geëvalueerd. Ik ben van plan om die evaluatie rond de jaarwisseling naar de Kamer te sturen. Ik zal daarbij ook nader ingaan op de bezetting en op de verwachtingen rond de ACM. Ik zal aangeven of alles daar naar mijn mening nog steeds op een verantwoorde wijze geschiedt.

Mevrouw Mulder heeft gevraagd of dit wetsvoorstel ook over de zorg gaat. Ik ben mijn betoog begonnen met aangeven over welke wetten het precies gaat. Dat is de limitatieve opsomming van alle wetten waarop de verhoging van de boetemaxima betrekking heeft.

Mevrouw Mulder vroeg ook waarom is afgezien van een ACM-brede betalingsregeling. Daarop moet ik het antwoord schuldig blijven. Ik kan dat zo niet geven. Ik zal proberen om daarover voor de tweede termijn van de Kamer informatie in te winnen en er in mijn tweede termijn op in te gaan.

Mevrouw **Agnes Mulder** (CDA):
Dank alvast voor deze beantwoording. De minister heeft veel van mijn punten al beantwoord. Een van de vragen die ik nog had gesteld, gaat over de mededingingsadvocaten die kritiek hebben geuit op de ACM omdat die ingewikkelde zaken niet zou aanpakken. Herkent de minister die kritiek en, zo ja, wat doet hij daarmee in relatie tot de ACM?

Minister **Kamp**:
Ik geloof niet in het wegpraten van kritiek. Ik denk dat het altijd beter kan. Als degenen die erbij betrokken zijn met kritiek komen, moet je daar goed naar luisteren en kijken. Naar aanleiding van die kritiek kunnen we dit punt ook aandacht geven bij de evaluatie. We zullen zien of daarvan sprake is, en daarover met de Kamer van gedachten wisselen. Mijn indruk, op grond van mijn kennis van de ACM, is dat de ACM dat niet doet. Ingewikkelde zaken leggen natuurlijk een groot en langdurig beslag op je capaciteit. Dan moet je een afweging maken, want er zijn allerlei andere dingen die ook gedaan moeten worden. Hoe doe je dat? Dat knelt weleens, zoals het bij ons allemaal weleens knelt, ook in uw werk en in mijn werk. Dat hoort er gewoon bij. Als er kritiek op u, op mij of op de ACM wordt uitgeoefend, moeten we daarnaar luisteren. Dan moeten we bekijken of er mogelijkheid tot verbetering is. Ook dit punt zullen we dus bij de evaluatie bekijken.

Mevrouw **Agnes Mulder** (CDA):
Ik dank de minister voor de toezegging op dit punt. Het wordt dus meegenomen bij de evaluatie.

Minister **Kamp**:
Ik dank de heer De Liefde voor de steun die hij heeft gegeven. Het is belangrijk dat hij en ik hetzelfde aankijken tegen het punt van de werking van de markt. Anders zou het ook politiek wat onduidelijk worden, schat ik in. De benadering van de heer De Liefde is dus mijn benadering. Ik ben daar blij mee.

De heer De Liefde vraagt zich ook af hoe ik aankijk tegen de boeteverlaging door de rechter. Ik denk dat dat van geval tot geval bekeken moet worden. De ACM heeft van ons de boetemaxima opgelegd gekregen, maar tussen nul en het boetemaximum moet veel afgewogen en beoordeeld worden. In een individueel geval maak je daarbij als ACM je mind up en bekijk je wat er zou moeten gebeuren. Dat is dan de boete die wordt opgelegd. Vervolgens heeft men in onze rechtsstaat de gelegenheid om naar de rechter te gaan. Als de rechter de boete corrigeert, is dat een signaal voor de ACM. Als er meerdere signalen zijn, zal de ACM daarmee ook in meerdere mate rekening mee houden. Ik denk wel dat van de verhoging van de boetemaxima, met name bij de kartelovertredingen, een duidelijk signaal van de wetgever uitgaat naar iedereen die erbij betrokken is. Wij vinden het gewenst dat de boetes afschrikwekkend zijn en bieden daarom de mogelijkheid om de boetes hoger te laten uitvallen. Wij moeten nu kijken hoe het functioneren van de ACM en het toepassen van de verruimde mogelijkheden in de praktijk uitpakken en hoe het zich bij de rechter houdt. In alle gevallen kan ik de onafhankelijkheid van de rechter natuurlijk niet ter discussie stellen.

De heer De Liefde heeft ook gesproken over de BES-eilanden. Ik heb jarenlang geprobeerd om dat woord te vermijden en te spreken over "Caraïbisch Nederland", want dat klinkt zo veel vriendelijker. "BES-eilanden" klinkt zo technocratisch. Ik geloof dat ik die strijd heb verloren, want het gaat maar door over de BES. Wij praten over Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. Ik heb geen signalen gekregen dat van de boetemaxima die daar worden gehanteerd — de heer De Liefde noemde zelf het bedrag van 56.000 US dollars — onvoldoende afschrikwekkende werking uitgaat. Zodra ik daar wel signalen van krijg, zal ik ook daar moeten optreden. Naar aanleiding van hetgeen de heer De Liefde op dit punt naar voren heeft gebracht, zal ik extra attent zijn, om te bekijken hoe dit nu in de praktijk op de BES-eilanden functioneert, of het terecht is dat er geen signalen zijn en of het iets is waar wij ons wel degelijk in moeten verdiepen. Ik neem het aandachtspunt mee dat hij mij heeft aangereikt. Naar de heer De Liefde ben ik ingegaan op het amendement van mevrouw Vos wat betreft de pensioenfondsen.

Ik kom bij de vragen van mevrouw Klever, die ook is ingegaan op de kartelbepalingen en de verhoging van de boete tot vier keer 10%. Zij vraagt zich af wat er met het boetegeld gebeurt als de Europese Unie de zaak overneemt. Mijn antwoord is dat dat boetegeld dan naar de Europese Unie gaat. Ik zal dit nog controleren. Mocht dit anders zijn, kom ik daar in tweede termijn op terug. De aansprakelijkheid van bestuurders is apart geregeld. Je bent als bestuurder aansprakelijk in die gevallen die in de wet zijn vastgelegd. Je bent dan aansprakelijk voor verwijtbaar te achten handelen. Deze wet, die alleen maar kijkt naar boetemaxima die worden verhoogd, heeft geen enkele invloed op de aansprakelijkheid van bestuurders. Mochten er volgens mevrouw Klever nog vragen zijn, hoor ik dat graag en zal ik of één van mijn collega's daarop bij gelegenheid nader ingaan.

Mevrouw Gesthuizen vraagt of we nu al meer aanmeldingen krijgen van kartelovertreders. Ik heb daar geen gegevens over. Mevrouw Gesthuizen vindt dit interessant, dus ik zal zien of die gegevens beschikbaar zijn. Mochten deze er nu niet zijn, zal ik misschien enige tijd nemen om te volgen wat er gebeurt. Ik zal hierop terugkomen bij een volgende gelegenheid, naar aanleiding van wat zij naar voren heeft gebracht.

Mevrouw Gesthuizen vraagt ook of ik minder overtredingen verwacht door de hogere boetes. De hogere boetemaxima, zeker als deze, zoals het de bedoeling is, een vertaling krijgen door optreden door de ACM, zullen daar inderdaad toe gaan leiden. De ACM loopt nu nog in een groot aantal gevallen tegen deze boetemaxima aan, maar dit zal straks niet meer het geval zijn. Er zullen ook in de praktijk hogere boetes worden opgelegd. Ik verwacht dat daarvan een grotere afschrikwekkende werking uitgaat en dat er minder overtredingen zullen zijn.

Mevrouw Gesthuizen is ook ingegaan op de capaciteit van de ACM. Toen ik daar zojuist op inging, deed ik dat ook richting mevrouw Gesthuizen.

De **voorzitter**:
Ik kijk even naar de leden of er behoefte is aan een tweede termijn. Dat is het geval.

Minister **Kamp**:
Mag ik vragen om een korte schorsing? Ik moet namelijk op een enkel punt nog een antwoord voorbereiden.

De **voorzitter**:
Dat is goed.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

De **voorzitter**:
Niet alle leden hebben behoefte aan een tweede termijn, maar mevrouw Mulder wel.

☐

Mevrouw **Agnes Mulder** (CDA):
Voorzitter. Ik heb geen vier minuten nodig, maar ik wil toch even een paar punten naar voren brengen. Ik dank de minister voor zijn helderheid over met name het kleinere bedrijf, namelijk dat het gaat om een raming en niet om een streefdoel. Het CDA wil echt voorkomen dat kleinere bedrijven min of meer de pineut worden doordat er daadkracht vertoond moet worden met het binnenhalen van boetes. Ik denk dat de minister daar vandaag volstrekt helder over is geweest.

Dank voor de toezegging dat wij de evaluatie over de ACM krijgen en dat daarin ook wordt ingegaan op de capaciteitsvraag die het CDA heeft neergelegd. Ook dank ik de minister voor de toezegging dat daarin wordt ingegaan op de kritiek van de mededingingsadvocaten. Bij de evaluatie van de Fraudewet is een aantal zaken aan de orde gekomen. Wil de minister die daar nog bij betrekken? Ik vind het prima als wij op een later moment, maar wel graag voor de stemmingen, antwoord krijgen op de brede betalingsregeling.

De **voorzitter**:
Ook de heer Verhoeven heeft behoefte aan een korte bijdrage in tweede termijn.

☐

De heer **Verhoeven** (D66):
Voorzitter. Het leek even zo kort te worden dat er bijna geen sprake was van een tweede termijn; dat vond ik té.

Ik dank de minister voor de beantwoording. Ik zit nog met één punt. De minister kiest er nu voor om het gemiddelde van vier jaar als maximum te nemen. De minister weet dat ik liever naar een hoger aantal jaren als maximum zou gaan. Ik zou het liefst helemaal geen plafond hebben, maar daarvoor schijnt op dit moment in deze Kamer geen enkel draagvlak te zijn. Het schijnt zelfs juridisch lastig te zijn, op basis van de Grondwet en andere wetten. De VVD heeft zojuist een aantal juridische zaken aangereikt. Ik wil daar dus nog even naar kijken. Wat zou de minister vinden van een termijn van zeven jaar? Dat sluit aan bij de bewaarplicht die bedrijven hebben voor hun gegevens in de boekhouding.

Ik zoek naar een manier waardoor kartelzaken aan de bovenkant, namelijk zaken die langer dan vier jaar duren, niet minder zwaar bestraft worden doordat het gemiddelde van vier jaar gehanteerd wordt, wat de minister als gemiddelde duur van een kartel noemt. Dat is de insteek van ons amendement, waarin wordt aangesloten bij het aantal jaren dat het kartel geduurd heeft. Dat is mijn enige punt.

De **voorzitter**:
Dan geef ik nu het woord aan de minister. Ook hij kan kort en bondig zijn.

☐

Minister **Kamp**:
Voorzitter. Mevrouw Gesthuizen vroeg mij in haar eerste termijn naar recidivecijfers. Ik ga die cijfers verzamelen en aan de Kamer presenteren.

Mevrouw Klever vroeg naar de EU-boete. Ik zei dat het waarschijnlijk is dat die boete bij de EU blijft en dat is inderdaad zo.

Mevrouw Mulder vroeg waarom er in het wetsvoorstel geen betalingsregeling zit. Ik denk dat het inderdaad nodig is om een betalingsregeling te hebben. Voor dat soort dingen hebben wij de Algemene wet bestuursrecht. Daarin worden dingen geregeld die voor een heleboel wetten gelden. In dit geval gaat het om artikel 4:94, vierde lid van de Algemene wet bestuursrecht. Daarin staat dat de bestuursorganen de mogelijkheid hebben om een betalingsregeling te treffen. De ACM gaat dit artikel toepassen en dat moet ook, maar daarom is het niet nodig om dit nog een keer apart in dit wetsvoorstel op te nemen. Materieel wordt immers bereikt wat mevrouw Mulder wil bereiken.

Mevrouw Mulder gaf nog een extra aandachtspunt voor de evaluatie. Ze zei dat er uit de evaluatie van de Fraudewet een aantal punten naar voren gekomen zijn die ook relevant zijn voor dit onderwerp. Daarom wenst zij die ook bij de evaluatie betrokken te zien. Ik zal dat doen.

De heer Verhoeven gaf met de hem kenmerkende soepelheid aan dat hij ook bereid zou zijn om, weliswaar niet onbeperkt, terug te rekenen bij de kartelboetes, omdat hij daaraan vast wil houden. Hij vraagt: zou je niet een termijn van zeven jaar kunnen nemen? Ik vind dat ik al erg ver ga met die vier jaar. Er is geen Europees land dat dit doet. 10% van de omzet in een jaar wordt in Europa als afschrikwekkend ervaren voor kartels. Wij vinden dit in Nederland niet genoeg. Ik wil vier keer 10%, oftewel 40%, terwijl andere landen met 10% volstaan. Stel je voor dat je een bedrijf hebt met een omzet van 1 miljard dat in een kartel zit, en je een boete kunt krijgen van 400 miljoen. Ik denk dat dit al heel snel het voorbestaan van het bedrijf raakt. Wij hebben ook rekening te houden met wat de Kamer daar bij eerdere gelegenheden over heeft gezegd. Ik denk dat wij erg ver gaan met de op dit punt grootste oprekking van het boetemaximum en ik zou het hiertoe willen beperken. De heer Verhoeven doet een groots gebaar door in te stemmen met zeven jaar. Ik wil die uitgestoken hand toch afslaan en het bij die vier jaar laten.

De heer **Verhoeven** (D66):
Het zou niet goed zijn als ik nu zou zeggen dat de minister met de hem kenmerkende stugheid op mijn voorstellen reageert.

De **voorzitter**:
Nu hebt u het toch gezegd.

De heer **Verhoeven** (D66):
Nu heb ik het er toch even tussen gewurmd; nee!

Ik dank de minister voor het antwoord. In het onderzoek was de maximumduur van een kartel twaalf jaar. Dat is een wat groter kartel. Je laat op deze manier — die inderdaad zwaarder is dan die in alle andere Europese landen, dat weet ik — wel de grote kartels die lang duren, relatief onbestraft, zeker als je kijkt naar het feit dat het in 98% van de gevallen meer oplevert dan de kartels kosten. Daar blijf ik mee zitten. Ik zal mij beraden op mijn amendement. Ik weet dat de minister vier jaar al heel wat vindt. Ik wil hem toch nog het volgende meegeven: twaalf jaar is iets heel anders dan vier jaar. In het onderzoek komt vier jaar als gemiddelde naar voren, maar niet als maximum van de kartelduur.

Minister **Kamp**:
Twaalf jaar is echt een extreme uitzondering, omdat het gemiddelde op vier jaar ligt. Het evenredigheidsbeginsel moet gelden. Het moet zo zijn dat de boete evenredig is aan de ernst van de overtreding. Als je met dit voorstel een boete kunt krijgen die inhoudt dat je 40% van de totale omzet van een jaar — ik praat niet over winst, maar over de omzet van een jaar — kwijt bent aan een boete, heb je echt de grens van het evenredigheidsbeginsel opgezocht. Nog verder gaan is niet of nauwelijks te verdedigen. Daarom houd ik het graag bij dit voorstel en ontraad ik het amendement van de heer Verhoeven.

Dank u wel, mevrouw de voorzitter.

De **voorzitter**:
Ik kijk even rond. Er zijn geen vragen blijven liggen. Ik dank de minister en de Kamerleden voor dit debat.

De algemene beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**:
Over de wetswijziging en het ingediende amendement zullen wij dinsdag stemmen.

De vergadering wordt van 19.17 uur tot 20.01 uur geschorst.